

LA CARTA DE NIZA Y LA EUROPA DE LOS CIUDADANOS. APOSTILLAS A LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA *

Antonio Enrique Pérez Luño

*Catedrático de Filosofía del Derecho.
Universidad de Sevilla*

SUMARIO: 1. *Planteamiento: Hacia la constitución europea.*—2. *Elaboración y proclamación de la carta de Niza.*—3. *Una declaración de derechos para reforzar la Unión: Naturaleza y ámbito de la Carta.*—4. *Sistemática y contenido de la Carta.*—5. *Una opción axiológica.*—6. *Un reforzamiento de la ciudadanía europea.*—7. *Un sistema de garantías.*—8. *Conclusión: Hacia la Europa de los ciudadanos.*

1. PLANTEAMIENTO: HACIA LA CONSTITUCIÓN EUROPEA



L constitucionalismo actual registra tendencias que le otorgan una peculiar fisonomía. En el seno de estas orientaciones quizás sean las más significativas las que conciernen a los procesos de comunicación, recepción y unificación constitucional. Entre ellos destacan los actuales empeños dirigidos a la elaboración de una Constitución para la Unión Europea (UE).

* Deseo agradecer las sugerencias y el estímulo recogido de los Profesores José Luis Cascajo Castro, Rafael González-Tablas Sastre y Álvaro Sánchez Bravo, en la realización de este trabajo.

En reiteradas ocasiones, con referencia expresa a la UE, se ha denunciado que se trata de una organización institucional económica y política democrática que carece de Constitución (Davis, 2002; De Carreras, 1996; Díez-Picazo, 1991).

La Constitución Europea CE representaría la casa constitucional común europea con múltiples alcobas hacia el interior y el exterior, pero con autoconsciencia de que sus cimientos son comunes (cfr. Häberle, 1992, 1033 ss). Entre esos cimientos comunes de la auspiciada Constitución CE, se debe hacer hincapié en el relevante papel jurídico que, como guía de actuación y fuente de obligaciones de comportamiento, desempeñan los derechos fundamentales que dimanen de las Constituciones de los Estados miembros, del Convenio Europeo, de Derecho Humanos y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE.

La expresión feliz de Karl-Peter Sommerman cuando alude a una «*Menschenrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes*», es decir, una amistad o afección de la Ley fundamental germana hacia los derechos humanos (1989, 391), es plenamente predicable del espíritu que anima a los impulsores de la Constitución Europea, que cifran su empeño básico en el logro de un ámbito común de derechos fundamentales para todos los ciudadanos de la UE (*vid.*, sobre todo ello, la obra a cargo de Alston, 1999; así como los trabajos de: Gianni, 2001; *Leutheusser-Schnarrenberger*, 2002; Moura Santos, 2001).

La Constitución común europea tiene como presupuesto la existencia de una cultura constitucional común a los países que integran la UE. En este aspecto ha insistido, en los últimos años y con especial énfasis, Peter Häberle. Su concepción del «Derecho Constitucional Común Europeo» rebasa el ámbito de la UE, para aspirar a ser un Derecho público común a todos los Estados que conforman la Europa cultural (DCCE). Según Häberle, el DCCE se halla integrado por «un conjunto de principios constitucionales “particulares” que resultan “comunes” a los diferentes Estados nacionales europeos, tanto si han sido positivados como si no». Dichos «principios comunes» proceden de las constituciones de los Estados de Derecho europeos, del Derecho Constitucional Consuetudinario de esos Estados, así como del «Derecho Europeo» surgido de la Unión Europea, del Consejo de Europa y de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (Häberle, 1996; cfr. Pérez Luño, 1995).



Esos principios integradores del DCCE están destinados a cumplir en el ámbito del Derecho público un papel análogo al desempeñado por el *ius commune* como fundamento de las instituciones del Derecho privado; conformándose como un auténtico *ius commune constitutionale* (Häberle, 1992; 1996; 2000).

La futura Constitución europea debería ser el producto de la estrecha y profunda colaboración, por vía comparativa, de las distintas culturas europeas. Peter Häberle muestra cómo en distintas disciplinas como la historia, la literatura y el arte existen antecedentes de una puesta en común del acervo cultural europeo (Häberle, 2000). El Derecho es, para Häberle, una manifestación cultural forjada sobre experiencias positivas y negativas de la historia. Por ello, el DCCE aparece, al mismo tiempo, como *consecuencia* de la propia identidad cultural de los pueblos de Europa; y como un *estímulo* para la «europeización de Europa» (*Europäisierung Europas*) (Häberle, 1992, 429).

Estas ideas enlazan y prolongan las diversas concepciones de Europa como expresión de cultura. En este punto resulta todavía elocuente el testimonio doctrinal de Paul Koschaker, que afirmó con rotundidad: «Europa es, ante todo, un fenómeno cultural, una mezcla de elementos culturales clásicos y germánicos con preponderancia del factor romano, y en la que no es posible prescindir del elemento cristiano» (Koschaker, 1955, 18). De ahí desprende la convicción de que Europa no es «un producto natural, un supuesto geográfico espontáneo, sino que es una creación de la historia». Es decir, Europa es una realidad de fronteras geográficas móviles y contingentes que, por ello, cifra su identidad en la cultura. Esa misma idea ha sido expresada, entre nosotros, con ejemplar nitidez por Antonio Truyol y Serra en su Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas sobre *La integración europea*, texto en tantos aspectos premonitorio (Truyol y Serra, 1972).

Se ha afirmado, por la autorizada voz de Rudolf Bernhardt que: «la Constitución comunitaria en su conjunto no depende de los detalles, sino del futuro desarrollo hacia una auténtica Unión Europea» (Bernhardt, 1994, 86). Pero, al propio tiempo, el parlamentario Fernand Herman, ponente del Proyecto de Constitución de la Unión Europea elaborado por el Parlamento Europeo en 1993, recordaba en la sesión plenaria de dicho Parlamento celebrada en Estrasburgo en febrero de 1994, que la elaboración de una Constitución Europea permitiría «poner fin a la actual etapa de crisis y confusión

en relación con la construcción europea», y añadía que: «el Tratado de Maastricht ha complicado, en lugar de simplificar, la construcción europea y un texto constitucional permitiría corregir este extremo» (Herman, 1994, 33). Todo ello significa que si la Constitución Europea no puede sustraerse a los avatares del proceso de construcción de la Unión, ésta, a su vez, tendrá uno de sus principales mecanismos impulsores, ordenadores y clarificadores en su Constitución.

En la trayectoria hacia una Constitución Europea, de los países integrados en la UE, tiene especial relevancia la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De ella, se ha indicado que constituye «una importante piedra miliaria en el camino hacia una Constitución para Europa» («ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zu einer Verfassung für Europa», *Leutheusser-Schnarrenberger*, 2002, 329).

2. ELABORACIÓN Y PROCLAMACIÓN DE LA CARTA DE NIZA

En el desarrollo de los derechos y de las libertades en Europa está llamada a jugar un papel relevante la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que fue proclamada en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE celebrada en Niza en diciembre de 2000. El antecedente inmediato de dicho texto debe situarse en el Consejo Europeo celebrado en Colonia en junio de 1999, que decidió crear un órgano encargado de la elaboración, antes de que se celebrase el Consejo Europeo de diciembre de 2000, de un proyecto de Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Con posterioridad, el Consejo Europeo reunido en Tampere en octubre de 1999 creó una Convención para redactar el proyecto de dicha Carta. Esa Convención se hallaba integrada por quince representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, un representante de la UE, dieciséis miembros del Parlamento Europeo y treinta miembros de los Parlamentos Nacionales.

Los trabajos de esa Convención fueron realizados con pleno acceso público a todos los interesados y difundidos a través de Internet. De modo particular, se informó de ese proceso de elaboración y fueron oídos el Defensor del Pueblo Europeo, el Tribunal de Justicia de la UE, el Consejo de Europa, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, así como representantes de la sociedad civil y de los Estados integrados en



la UE. La Convención se reunió por vez primera el 17 de diciembre de 1999. En septiembre del año 2000, los diversos grupos estimaron que podía aprobarse el proyecto de Carta, que fue remitida al Consejo Europeo en octubre de dicho año por el Presidente de la Convención Roman Herzog. En la reunión de Jefes de Estado o de Gobierno que tuvo lugar en Biarritz durante el propio mes de octubre de 2000, se decidió solicitar al Parlamento Europeo, al Consejo de la UE y a la Comisión que aprobaran dicha Carta; la cual fue definitiva y solemnemente proclamada en el Consejo Europeo de Niza los días 7 a 9 de diciembre de 2000 (cfr. Consejo de la UE, 2001; López Castillo, 2001; Rodríguez 2001).

La Carta de Niza constituye el núcleo de lo que puede ser la parte dogmática, es decir, aquella en la que se consagran los derechos y libertades de los ciudadanos, de la futura Constitución de la Unión Europea. Mientras que la segunda parte, o parte orgánica, de dicha Constitución, aquella a la que los constitucionalistas atribuyen la regulación de la estructura y funcionamiento de los poderes públicos, tiene como presupuestos los sucesivos Tratados que han servido y sirven de instrumento regulador de la UE.

3. UNA DECLARACIÓN DE DERECHOS PARA REFORZAR LA UNIÓN: NATURALEZA Y ÁMBITO DE LA CARTA

Según se desprende del diseño de sus impulsores, la Carta de Niza no ha pretendido crear nuevos derechos para los ciudadanos de la UE. Esta impresión se halla confirmada por el Preámbulo, por alguno de sus artículos (en especial el art. 51), así como por las significativas «Explicaciones relativas al texto completo de la Carta» elaboradas por el Praesidium del Consejo de la UE (Consejo de la UE, 2001). Se desprende de esos planteamientos normativos y exegéticos que la Carta reafirma, manteniendo estricto respeto a las competencias y misiones de la Comunidad y de la Unión, así como al principio de subsidiariedad, los derechos ya vigentes, reconocidos por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea y los Tratados Comunitarios, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como por la

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Estas últimas instancias jurisdiccionales han tenido gran importancia en la conformación del sistema europeo de derechos fundamentales. En particular, el Tribunal de Justicia de la UE, radicado en Luxemburgo, ha jugado un papel de incuestionable alcance en la conformación de los derechos y libertades de los ciudadanos de la UE, ante las escasas referencias normativas a los mismos incluidas en sus Tratados. Por ello, no han faltado motivos para enfatizar la dimensión «pretoriana» que, hasta el presente, ha revestido la garantía de los derechos fundamentales en la UE (cfr. Gianni, 2001; Moura Santos, 2001; Rubio Llorente, 2002).

La *naturaleza jurídica* de la Carta de Niza parece más próxima a un acto *declarativo*, que a una promulgación *creativa* de derechos. El propósito de sus autores parece obedecer al deseo de proclamar, de forma unitaria y sistemática, los derechos ya vigentes de los ciudadanos de los Estados integrados en la UE, más que la de introducir o innovar derechos y libertades no reconocidos hasta el presente. De forma expresa y en términos concluyentes, se prescribe en la Declaración de Niza, que: «La presente Carta no crea ninguna competencia ni ninguna misión nuevas para la Comunidad ni para la Unión y no modifica las competencias y misiones definidas por los Tratados» (art. 51.2). Asimismo, en la exégesis de la Carta elaborada por el Praesidium del Consejo de la UE se corrobora explícitamente el postulado a tenor del cual: «La Carta no modifica el régimen de los derechos conferidos por los Tratados» (Consejo de la UE, 2001, 74).

Al hacerse eco de este enfoque, Francisco Rubio Llorente no ha vacilado en rotular sus consideraciones sobre la Carta bajo el significativo título de: *Mostrar los derechos sin destruir la Unión* (Rubio Llorente, 2002). En dicho trabajo se sostiene que la Carta tiende a hacer visibles, «poner de relieve», es decir, a manifestar a los ciudadanos la sobresaliente importancia y alcance de sus derechos en el seno de la UE. En consecuencia, se reputa que la finalidad prioritaria de la Carta es: «política, pedagógica, no jurídica». Se señala una cierta analogía del texto de la UE respecto a la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Sin embargo, se advierte que su sentido sería muy distinto al de ésta: «no se trata ahora, como entonces, de afirmar una concepción de la política y del Estado, de proclamar la existencia de unos derechos *naturales, inalienables y sagrados*, cuya conservación, que es la finalidad de toda asocia-

ción política, dota a éstas de competencias universales, sino de resaltar ante sus titulares la importancia de derechos positivos ya vigentes a nivel de la Unión» (Rubio Llorente, 2002, 30-31).

En relación con estas tesis referentes a la naturaleza jurídica de la Carta parece oportuno avanzar algunas consideraciones:

1.^a La significación política y pedagógica que, según se infiere de los propósitos de las instituciones europeas que la impulsaron, no debe menoscabar la plena validez jurídica de la Carta. La insistencia de las instancias comunitarias que han intervenido en su elaboración al subrayar el carácter declarativo del contenido de la Carta, es decir, en que la misma se limita a poner de manifiesto derechos ya existentes en la UE, hace ociosa cualquier discusión sobre la vigencia jurídica de su articulado. Se trata, por tanto, de un texto normativo plenamente válido y vigente y no de una mera declaración programática, de juridicidad discutible, precaria o imprecisa.

Cuando en el Consejo Europeo de Colonia se creó la Convención Redactora de la Carta, se quiso evitar un pronunciamiento expreso sobre la vigencia jurídica de ese texto, no obstante la Convención desarrolló, en todo momento, su actividad a tenor de la actitud de «como si» (*als ob*) el texto de la Carta fuera a estar dotado de plena vigencia jurídica. Las discrepancias surgidas durante el proceso de elaboración de la Carta de Niza entre aquellas instancias de la UE que propugnaban su incorporación al Tratado de la UE (Parlamento Europeo, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, Representantes de la Sociedad Civil...) y las que como el Consejo de la UE estimaban preferente una Declaración autónoma, a fin de evitar la modificación del Tratado, se decantaron en favor de esta última tesis. Ahora bien, sin que ello haya mermado la vigencia jurídica de la Carta, que constituye, a partir de ahora, el catálogo ordenado y preciso de los derechos de los ciudadanos europeos que deberá aplicar el Tribunal de Justicia de Luxemburgo (Rodríguez, 2001, 227 ss.; Moura Santos, 2001, 161 ss.; Weber, 2002, 80 ss.).

2.^a La dimensión inequívocamente jurídico-positiva de los derechos contenidos en la Carta, no es óbice para reconocer la impronta axiológica de tales derechos y libertades. Como se tendrá ocasión de exponer *infra*, el texto de la Carta supone una decidida y plena asunción de la tesis que concibe los derechos y libertades como la expresión y concreción del sistema de valores fundamentales (*Grundwerte*) de la persona humana.

3.^a La Carta de Derechos Fundamentales de la UE, pese a las controversias surgidas entre las distintas instituciones de la Unión sobre su significado y alcance, en ningún modo puede suscitar temores sobre el riesgo de destrucción de la propia Unión. La Declaración de derechos supone, más bien, un hito de capital importancia en el proceso tendente a dotar a la UE de una Constitución. Por esta razón, constituye un mecanismo para reforzar la estructura institucional y normativa de la UE.

4.^a La dimensión declarativa de la Carta no ha sido obstáculo para que, desde determinadas ópticas doctrinales se haya enfatizado su carácter innovador. Se insiste, desde esas premisas, en que algunos de los derechos incluidos en la Carta de Niza no se hallaban expresamente reconocidos en los Tratados de la UE, ni en los textos constitucionales de los Estados miembros, aunque hubieran sido acogidos en alguna Directiva o en alguna sentencia del Tribunal de Justicia. Entre tales derechos, cabría hacer referencia a las garantías en el ámbito de la medicina y la biología (art. 3.2); en la tutela de los datos personales (art. 8); en el reconocimiento de la discriminación positiva para garantizar la igualdad real entre hombres y mujeres (art. 23); así como el reconocimiento a los ciudadanos del derecho a una buena administración (art. 41). En función de todo ello, se señala que, una vez proclamada la carta de Niza, se tutelen «como derechos fundamentales intereses de los ciudadanos que hasta ahora no se habían contemplado de este modo, dando así lugar a un proceso de consagración de nuevos derechos» (Rodríguez, 2001, 214).

Desde otras perspectivas teóricas, algunos comentaristas de la Carta, insisten en el carácter innovador de sus planteamientos en el ámbito de la ciudadanía europea, en la que la Declaración afecta a una nueva naturaleza en las relaciones entre la Unión y sus ciudadanos: «the nature of the relationship between the Union and its citizens» (Davis, 2002, 122). Asimismo, se insistirá en que la Carta modifica y reelabora de forma original determinados derechos ya consagrados en las Constituciones y los Tratados, ofreciendo a los ciudadanos europeos, así como a los Estados de la Unión, un texto que expresa la nueva realidad de una auténtica «comunità giuridica e culturale» (Gianni, 2001, 196).

No menos importancia reviste cuanto atañe al *ámbito de aplicación* de la Carta de Niza. En este punto el texto europeo señala, de forma expresa e inequívoca, que las disposiciones de la misma «están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiarie-

dad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias (art. 51.1).

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo mantiene, de forma repetida y unívoca que la obligación de respetar los derechos fundamentales definidos en el marco de la Unión sólo se impone a los Estados miembros cuando operan en el ámbito del Derecho Comunitario (así, entre otras, la sentencia de 13 de julio de 1989, Wachauf, asunto 5/88, Rec. 1989, 2609). En otras decisiones posteriores el Tribunal de Justicia ha conformado esta jurisprudencia en los siguientes términos: «Debe recordarse, además, que las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario vinculan, asimismo, a los Estados miembros cuando aplican la normativa comunitaria» (sentencia de 13 de abril de 2000, asunto C-292/97, considerando 37).

Esta regla sobre el ámbito de su aplicación, en los términos en los que se consagra en la Carta de Niza, se aplica tanto a las autoridades centrales, como a las instancias regionales o locales, así como a los organismos públicos cuando aplican el Derecho de la Unión. Este planteamiento normativo responde, por lo demás, plenamente y se halla inspirado en lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, que impone a la Unión, en particular a sus instituciones y órganos, el respeto de los derechos fundamentales cuando apliquen el Derecho Comunitario en el ámbito de sus competencias.

4. SISTEMÁTICA Y CONTENIDO DE LA CARTA

El texto de la Carta se halla integrado por un preámbulo y 54 artículos. Ese articulado aparece distribuido en siete capítulos, respectivamente, dirigidos a desarrollar los siguientes epígrafes:

Capítulo I, *Dignidad* (arts. 1-5). Dentro del cual se proclama la inviolabilidad de la dignidad humana, así como el derecho a la vida con la expresa prohibición de la pena de muerte. También se reconoce la integridad de la persona, con la consiguiente prohibición de la tortura, y de las penas o

tratos inhumanos o degradantes. Son también objeto de expresa prohibición: la esclavitud y el trabajo forzado.

Capítulo II, *Libertad* (arts. 6-19). En este amplio capítulo se recogen la mayoría de libertades individuales propias de la tradición liberal. Se consagran aquí: el derecho a la libertad y la seguridad, a la vida privada y datos personales, a contraer matrimonio y fundar una familia. Asimismo, se reconocen las libertades de pensamiento, conciencia, religión, expresión e información, de reunión y asociación, de las artes y las ciencias y el derecho a la educación. También se proclaman expresamente la libertad profesional, el derecho al trabajo, la libertad de empresa y los derechos a la propiedad de asilo, con la consiguiente protección en caso de devolución, expulsión y extradición.

Capítulo III, *Igualdad* (arts. 20-26). Tras la proclamación de la igualdad ante la ley de todas las personas, en este capítulo se vetan todo tipo de discriminaciones, con especial referencia a las que tienen su origen en motivos de sexo, minoría de edad, ancianidad o discapacidad; al tiempo que la Unión expresa su respeto por la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

Capítulo IV, *Solidaridad* (arts. 27-38). Bajo esta rúbrica, la Carta de Niza enumera una serie de derechos sociales dirigidos a la garantía del status laboral de los trabajadores. Sucesivamente se declara el derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa, a la negociación colectiva, al acceso a los servicios de colocación y a unas condiciones laborales justas y equitativas. Asimismo, se prohíbe, el trabajo infantil y se garantiza la protección de la familia en el plano jurídico, económico y social. En ese mismo capítulo se proclama las garantías de la seguridad social y la protección de la salud, del medio ambiente y de los consumidores.

Capítulo V, *Ciudadanía* (arts. 39-46). Se incluyen dentro de las garantías de este capítulo: el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo, así como en las elecciones municipales. También son objeto de reconocimiento expreso el derecho a una buena administración y el derecho de acceso a los documentos, al tiempo que se consagra, como institución tutelar de los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión o de toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, la figura del Defensor del Pueblo. También se reconoce el derecho de petición, la libertad de circulación y de residencia, al tiempo que el derecho a la protección diplomática y consular. Respecto al alcance de esta última, se prevé que todo ciudadano de la Unión



podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado al que pertenece, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado.

Capítulo VI, *Justicia* (arts. 47-50). En este capítulo se acogen las principales garantías procesales que conforman lo que en la tradición jurídica anglosajona se denomina *due process of law*. Entre ellas, el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, a la presunción de inocencia y derechos de la defensa. En este capítulo se incluyen también las garantías penales propias de los Estados de Derecho: el principio de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas, así como el derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito.

Capítulo VII, *Disposiciones generales* (arts. 51-54). En este epígrafe se establece el ámbito de aplicación, el alcance de los Derechos garantizados, el nivel de su protección y la prohibición del abuso de derecho.

No es éste el lugar para un comentario, demorado en pormenores, de la Carta. Entre aquellos aspectos que suscitan mayor interés o entrañan un planteamiento novedoso, se puede aludir al encuadre en el capítulo referente a la libertad del derecho a la intimidad, denominado aquí vida privada y familiar, (art. 7), así como a la protección de datos personales (art. 8). En la teoría de los derechos fundamentales, así como en algunos textos constitucionales y declaraciones internacionales, estos derechos, al igual que el referente a la imagen, se entroncan en el ámbito de facultades que dimanarían del derecho a la integridad moral y que, por eso mismo, se consideran especificaciones del valor de la dignidad (cfr. Pérez Luño, 2001, 317 ss). También debe ser reseñada la inclusión de los derechos sociales de carácter laboral en el capítulo referente a la Solidaridad. No huelga recordar que en el seno de la tradición de los derechos sociales, éstos se consideraban prolongaciones del valor de la igualdad. Si bien, la opción clasificatoria utilizada en la Carta parece hacerse eco de las actitudes doctrinales que conciben la solidaridad, en el plano jurídico, como la dimensión material o real de la igualdad. Asimismo, cabe reseñar que la inclusión de los derechos de los consumidores (art. 38) en ese mismo capítulo referido a la Solidaridad, se aleja de la tendencia actual a incluir tales derechos en el ámbito de protección de la ciudadanía (Gianni, 2001, 193 ss.; Leutheusser-Schnarrenberger, 2002; 330 ss.; Moura Santos, 2001, 167 ss.).

Mas allá de estos aspectos concretos y marginales, entiendo que la Carta se halla inspirada por algunas ideas-guía fundamentales, en las que conviene detenerse.

5. UNA OPCIÓN AXIOLÓGICA

La Carta de Niza representa una clara orientación hacia el *axiologismo*. La Carta, desde su propio preámbulo, afirma –y ello puede considerarse como la propia clave *teleológica* del texto– la inequívoca voluntad de los pueblos de Europa, para crear una unión cada vez más estrecha, cifrada en la decisión de «compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes».

El logro de valores compartidos es, por tanto, *el fin* que se fija la Unión Europea; pero al propio tiempo los valores son también su *fundamento*. De forma expresa, el preámbulo de la Carta proclama la consciencia de los Estados miembros de la Unión Europea de poseer un común «patrimonio espiritual y moral». De ahí, que se declare que: «La Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho».

No debe pasar desapercibida la inequívoca concepción universalista a que responde la Carta. La universalidad es un rasgo constitutivo de los derechos (cfr. Pérez Luño 2002) y al reconocerlo así, la Unión Europea inscribe su Carta Magna de libertades en la órbita universalista que parte de la Ilustración y que tuvo una consagración de decisiva importancia en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU de 1948. De este modo, la Carta no puede suscitar ningún recelo de localismo o particularismo eurocentrista. Al propio tiempo, desea expresamente alejarse de cualquier propósito tendente a ignorar, avasallar o uniformar determinadas diferencias relevantes. El texto de la UE declara, en esta materia, su reconocimiento de «la diversidad de tradiciones y culturas de los pueblos de Europa» (Preámbulo), y especifica que: «La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística» (art. 22). Si bien, dicho reconocimiento, en ningún caso, puede significar una legitimación para establecer discriminaciones en el disfrute de los derechos postulados en la Carta.



La evidente opción axiológica de la Carta se manifiesta también en su propio sistema de clasificación de los derechos en ella reconocidos. Ha sido habitual en los textos internacionales o constitucionales utilizar un esquema generacional de positivación de los derechos. A tenor de dicho método, se suelen distinguir: los derechos de la primera generación, que corresponden a las distintas libertades individuales; los de la segunda generación, integrada por los derechos económicos, sociales y culturales; e incluso, en los documentos más recientes, se abre paso la recepción de una tercera generación de derechos destinada a establecer las garantías de las libertades en la era tecnológica (Pérez Luño 1991). En otros textos se ha adoptado un método clasificatorio basado en la distinta intensidad de los mecanismos de protección de los distintos derechos y libertades.

Frente a estos sistemas, la Carta nuclea los derechos fundamentales en ella reconocidos en torno a una serie de valores básicos. De los siete capítulos que la integran, seis ostentan como categorías inspiradoras y fundamentadoras distintos valores. Los cuatro primeros capítulos hacen referencia a los cuatro valores que, como se ha tenido ocasión de indicar *supra*, se consideran fundamentadores de la propia UE: la dignidad, la libertad, la igualdad y la solidaridad.

El capítulo V se halla consagrado a explicitar los derechos que dimanen de la condición de ciudadanía, entendida ésta como un valor de la vida política y no como una mera descripción de *status*, o situaciones subjetivas. De igual modo, el capítulo VI hace referencia a la justicia aunque no en su significado de valor jurídico omnicompreensivo y plenario, sino en esa dimensión procedimental de la justicia que se identifica con la seguridad jurídica (Pérez Luño 1994). En cualquier caso, la significación axiológica de ese capítulo resulta incuestionable.

Pueden también considerarse como apelaciones a una concepción axiológica de las libertades, dos significativas cláusulas incluidas en las disposiciones generales del capítulo VII. La primera, se refiere a la remisión de la Carta al respeto del *contenido esencial* (Wesensgehalt) de los derechos en los supuestos de limitación legal de su ejercicio (art. 52), lo que equivale a reconocer el núcleo valorativo que informa cada derecho. La segunda, alude a la prohibición del *abuso del derecho* (art. 54), lo que evoca un orden de valores ético-jurídicos (equidad, buena fe, lealtad...) como pauta básica para el ejercicio de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Carta.

La Carta supone, en este aspecto, una asunción y un respaldo de las tesis doctrinales que conciben los derechos y libertades como la expresión y concreción de los valores básicos (*Grundwerte*) de la persona humana. Dichas tesis se sitúan en el plano orbital genérico de la fundamentación iusnaturalista de los derechos humanos (cfr. Pérez Luño, 2001, 54 ss.; 132 ss.; y 549 ss.).

6. UN REFORZAMIENTO DE LA CIUDADANÍA EUROPEA

La Carta de Niza ha supuesto también un decidido impulso de la *ciudadanía europea*. Otro de los rasgos caracterizadores de la Carta es su compromiso en pro de la afirmación y el reforzamiento de un *status activae civitatis* en el ámbito europeo. En un fragmento muy significativo del preámbulo se declara que la Carta: «Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación».

No deja de ser paradójico que la noción de ciudadanía, uno de los ejes en torno al cual se gestó la concepción moderna de las libertades en el siglo XVIII, constituya hoy, cuando se inicia el siglo XXI, una de las categorías más asiduas y ubicuamente invocadas en la esfera de los derechos fundamentales. Sensible al signo de los tiempos, la Carta de la UE consagra su capítulo V a perfilar la situación jurídica de los ciudadanos europeos. No debe pasar desapercibida esta importante innovación, respecto a declaraciones de derechos y libertades anteriores, en las que la ciudadanía no alcanzaba el rango sistemático de merecer un capítulo autónomo a su definición y alcance.

En dicho capítulo se definen los derechos de participación política de los ciudadanos europeos, sus facultades frente a la Administración y su acceso a los documentos de la UE. Pero, sin resquicio a dudas, su aportación más relevante es definir y consolidar el *status* de la ciudadanía europea.

Durante mucho tiempo el uso lingüístico del término «ciudadanía» hacía referencia a un vínculo único y exclusivo entre el individuo y el Estado: se trataba por tanto de una relación *unilateral* y omnicomprensiva de toda la actividad política entre el individuo y el Estado.

El reconocimiento de una ciudadanía europea en la Carta de la UE constituye un paso decisivo en la decantación desde esa idea *unilateral* de ciudadanía hacia una ciudadanía *multilateral*. Esta última consiste en ir más allá de una mera ciudadanía *diferenciada* en el interior del Estado.

El reconocimiento del desbordamiento político y jurídico del Estado a través de los fenómenos de «supraestatalidad» (supeditación del Estado a organizaciones internacionales) y de «infraestatalidad» (asunción de competencias jurídico-políticas por entes menores que el Estado) invita a admitir ese uso lingüístico multilateral de la idea de ciudadanía. Así, por ejemplo, en el seno de la UE, pueden reconocerse y hacerse operativas hasta cuatro ciudadanía en sus Estados miembros con estructura federal o autonómica: la ciudadanía europea, la estatal, la federal o autonómica y la municipal.

En un sugerente comentario a la Carta, debido al británico Davis, se advierte que la misma introduce una importante innovación en el tema de la ciudadanía. En los Estados integrantes de la Unión se distingue entre la categoría de los *derechos de los ciudadanos*, que sólo pueden ser ejercidos por los nacionales de los Estados miembros, y los *derechos humanos*, que deben ser reconocidos a todas las personas. La Carta establece unas relaciones cívicas que superan esta dicotomía, al establecer previsiones jurídicas para todas las personas que puedan hallarse sujetas al derecho de la UE. Por ello, este autor entiende necesario que se definan los derechos de ciudadanía, o que se redefinan el propio concepto de ciudadano de la Unión : «it appears necessary either to re-define those rights, or to re-define the concept of a Union citizen» (Davis, 2002, 135 ss.).

7. UN SISTEMA DE GARANTÍAS

La Declaración de Derechos Fundamentales de la UE entraña, asimismo, una peculiar garantía de la *seguridad jurídica*. La Carta dedica por entero su capítulo VI a establecer el marco de garantías procesales y penales, que tradicionalmente se consideran ingredientes básicos del valor de la seguridad jurídica.

Es notorio que la seguridad jurídica constituye uno de los apartados de la justicia general, al ser condición de la sociedad correctamente ordenada. De ahí, la imposibilidad de establecer una antítesis entre justicia y segu-

ridad, por cuanto ambas comportan presupuestos y procedimientos ineludibles para garantizar el buen orden de la sociedad. No obstante esa coincidencia básica no excluye la posibilidad de reconocer perfiles propios de la seguridad jurídica (o, si se prefiere, especificaciones de los requisitos de seguridad implícitos en la justicia general), que se cifran en exigencias «objetivas» de: corrección estructural (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico) y corrección funcional (cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos encargados de su aplicación). Junto a esa dimensión objetiva la seguridad jurídica se presenta, en su acepción «subjetiva» encarnada por la *certeza del Derecho*, como la proyección en las situaciones personales de las cláusulas estructurales y funcionales de la seguridad objetiva, especialmente en lo que atañe a las garantías procesales y penales (garantismo). La certeza del Derecho se traduce, básicamente, en la posibilidad de conocimiento previo por los ciudadanos de las consecuencias jurídicas de sus actos (Pérez Luño, 1992). Con ello, se tiende a establecer ese clima cívico de confianza en el orden jurídico, fundada en pautas razonables de previsibilidad, que es presupuesto y función de los Estados de Derecho que integran la UE.

Una de las garantías penales básicas, que integran el valor de la seguridad jurídica, es la referente al *principio de legalidad penal*. Esta garantía ha sido recogida en el artículo 49 de la Carta, en los siguientes términos: «1. Nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el Derecho Nacional o el Derecho Internacional... 2. El presente artículo no impedirá el juicio y el castigo de una persona culpable de una acción o una omisión que, en el momento de su comisión, fuera constitutiva de delito según los principios generales reconocidos por el conjunto de las naciones».

Estimo que el artículo 49 de la Carta sustituye el principio de *legalidad* penal, basado en la estricta tipificación legislativa de las infracciones, por el principio de *juridicidad* penal, que se basa en fuentes normativas tan indeterminadas y difusas como el Derecho Internacional (art. 49.1), o como los principios generales reconocidos por el conjunto de las naciones (art. 49.2). La Carta de Niza parece querer sumarse al reforzamiento de la universalidad de los derechos humanos, que sirvió de idea legitimadora a los Tribunales de Nuremberg. Pudiera también querer sintonizar, por anticipado, con lo que se prevé que pueda ser el parámetro sancionador del Tri-

bunal Penal Internacional.

El planteamiento de la Carta afecta directamente a los principios garantistas y de seguridad jurídica que informan el sistema penal del constitucionalismo europeo y, en concreto, el artículo 25 de la Constitución Española. Para evitar esa evidente antinomia, no se vislumbra otra alternativa que entender por Derecho Internacional y/o principios generales de la comunidad de las naciones, al principio de legalidad penal reconocido en las Constituciones de los Estados que integran la UE. No se me oculta que es una interpretación forzada, pero, de otro modo, se hace insalvable la discrepancia entre el principio de legalidad penal, tal como se halla garantizado en las Constituciones de los Estados que integran la UE y el texto básico de derechos fundamentales de la propia UE.

8. CONCLUSIÓN: HACIA LA EUROPA DE LOS CIUDADANOS

La literatura jurídica que, en forma de análisis críticos o de exégesis, se ha publicado a raíz de la proclamación de la Carta de Niza, al evaluar el significado e impacto de la misma en el marco de la garantía de las libertades en la Europa unida, ha tendido a plasmarse en dos tipos de valoraciones: las valoraciones-balance y las valoraciones-prospectivas.

Las primeras obedecen al propósito de evaluar la incidencia y repercusiones de la Carta en el actual sistema de libertades de la UE, estudiando la medida en que ese texto puede contribuir a reforzar las garantías jurídico-fundamentales de los ciudadanos europeos. Como ejemplo de dicha tendencia puede citarse, entre otros estudios, el atento análisis llevado a cabo por Ángel Rodríguez sobre el papel inmediato del nuevo texto como vehículo de expansión del Derecho Comunitario Europeo de los derechos fundamentales, en su libro sobre *Integración europea y derechos fundamentales* (Rodríguez, 2001, 173 ss.).

Las valoraciones-prospectivas se han dirigido a esbozar y anticipar el horizonte futuro que previsiblemente puede abrirse a la conformación de la ciudadanía europea tras la proclamación de la Carta de Niza. Predominan en estos trabajos los juicios sobre el porvenir de la Declaración Europea y sobre las ventajas que cabe augurar al proceso de consolidación de la ciudadanía europea. En este segundo tipo de valoraciones se podría incluir la que formula Gianni, para quien la Carta supone un paso decisivo en el dise-



ño de lo que denomina un «*modello sociale europeo*», integrado por un amplio y generoso sistema de garantías cívicas y que podría significar una alternativa frente a otros modelos y, en particular, frente al modelo norteamericano (Gianni, 2001, 191 ss.).

En cualquier caso, la Carta de Niza, con sus logros y avances –que, sin duda, los tiene– y sus aspectos discutibles, constituye un eslabón insoslayable en la construcción de un espacio común de libertades para Europa. Sus redactores han querido que el texto suponga un decisivo impulso para la consolidación de los derechos fundamentales, «a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológico» (Preámbulo). Un texto jurídico, una vez promulgado, posee una vida propia o, si se prefiere, una eficacia que no siempre coincide con las previsiones del legislador. Las circunstancias políticas, económicas y sociales determinarán, en definitiva, como ocurre con cualquier norma jurídica, la eficacia futura de este relevante documento para la integración cívica Europea.

BIBLIOGRAFÍA

- ALSTON, Ph. ed.: *The European Union and Human Rights*, Oxford, University, Press, Oxford, 1999.
- BERNHARDT, R.: «Las fuentes del Derecho Comunitario: la Constitución de la Comunidad», en la obra col., *Treinta Años de Derecho Comunitario*, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1994, pp. 85-94.
- CONSEJO, UE: *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: explicaciones relativas al texto completo de la Carta*, EUR-OP, Luxemburgo, 2001.
- DAVIS, R.W.: «Citizenship of the Union ... rights for all?», en *European Law Review*, v. 27, núm. 2, abril, 2002, p. 121-137.
- DE CARRERAS SERRA, F.: «Por una Constitución Europea», en el vol. col., *Derechos humanos y constitucionalismo ante el Tercer Milenio*, ed. a cargo de A. E. Pérez Luño, Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 225-254.
- DÍEZ-PICAZO, L.: «Una Constitución sin declaración de derechos? «Reflexiones constitucionales sobre los derechos fundamentales en la Comunidad Europea», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 32, 1991, pp. 135-155.

- GIANNI, A.: «La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: prime osservazioni», en *Diritto del lavoro*, anno 75, núm. 2-3, marzo-giugno, 2001, pp. 191-197.
- HÄBERLE, P.: «Verfassungsrechtliche Fragen im Prozess der europäischen Einigung», en *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1992, pp. 429-441.
- «Derecho Constitucional Común Europeo», trad. cast. de E. Mikunda, en el vol. col., *Derechos humanos y constitucionalismo ante el Tercer Milenio*, ed. a cargo de A. E. Pérez Luño, Marcial Pons, Madrid, 1996, pp. 187-224.
- *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*, trad. cast. de E. Mikunda, Tecnos, Madrid, 2000.
- HERMAN, F.: «Actividad de la Unión Europea: Parlamento Europeo», en *Europa Junta*, 1994, núm. 24.
- KOSCHAKER, P.: *Europa y el Derecho romano*, trad. cast. de J. Santa Cruz, Edersa, Madrid, 1955.
- LEUTHEUSSER-SCHNARRENBARGER, S.: «Die Entwicklung des Schutzes der Grundrechte in der EU», en v. 35, núm. 8, 2002, pp. 329-337.
- LÓPEZ CASTILLO, A.: «Algunas consideraciones sumarias en torno a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 113, julio-septiembre, 2001, pp. 43-73.
- MOURA SANTOS, R. M.: «A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a protecção dos Direitos Fundamentais», en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 25, 2001, pp. 161-185.
- PÉREZ LUÑO, A. E.: *Le generazioni dei diritti umani*, en el vol. col. a cargo de F. Riccobono, *Nuovi diritti dell'età tecnologica*, (Atti del Convegno tenuto a Roma presso la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali, 5 e 6 maggio 1989), Giuffrè, Milano.; id., «Las generaciones de derechos fundamentales», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, 1991.
- *La seguridad jurídica*, Ariel, Barcelona, 2.ª ed., 1994.
- «El Derecho Constitucional Común Europeo: apostillas en torno a la concepción de Peter Häberle», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, 1995, pp. 165-173.
- *Los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 7.ª ed., 1998.
- *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid; 7.ª ed., 2001,
- *La universalidad de los derechos y el Estado constitucional*, con Prólogo de L. Villar Borda, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: «La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 192, 2001.
- RODRÍGUEZ, A.: *Integración europea y derechos fundamentales*, Cívitas, Madrid, 2001.

RUBIO LLORENTE, F.: «Mostrar los derechos sin destruir la Unión», en *REDC*, núm. 64, 2002, pp. 13-52.

SOMMERMANN, K. P.: «Völkerrechtlich garantierte Menschenrechte als Massstab der Verfassungskonkretisierung. Die Menschenrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes», en *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1989, pp. 391-426.

TRUYOL Y SERRA, A.: *La integración europea: idea y realidad*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid. Una versión ampliamente reelaborada, ampliada y actualizada de esta obra ha sido publicada por Tecnos, Madrid, 1972, 1999.

WEBER, A.: «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 64, 2002, pp. 79-97.

